

Introduction de la nouvelle gestion publique: une concurrence aux systèmes de management environnemental, aux systèmes d'assurance qualité et aux Agendas 21 ?

Sabine Gresch, responsable de projet chez CSD Ingénieurs Conseils SA, membre du Grand Conseil du canton de Berne

Claudia Challandes, responsable de projet de mise en place de systèmes de management environnemental, CSD Ingénieurs Conseils SA, Berne

Les politiques environnementale, sociale et économique sont des politiques transversales du ressort des communes, des cantons et de la confédération. Afin d'appliquer les principes du développement durable, les intérêts de ces trois domaines devraient être respectés de manière égale dans tous les projets et l'administration de la fonction publique.

Plusieurs communes suisses ont déjà entamé l'élaboration d'un programme d'Agenda 21 et mettent en œuvre des projets concrets en collaboration avec la population. Mais elles s'aperçoivent peu à peu que la promotion du développement durable par le processus de décision politique est difficile, et **qu'il leur manque encore un système de gestion pouvant servir d'instrument de contrôle et de planification à l'Agenda 21.**

Parallèlement, les administrations publiques s'orientent vers une nouvelle gestion publique et recherchent de nouveaux instruments de management pour optimiser leurs dépenses et l'efficacité de leurs prestations. Certains services (souvent celui des routes) mettent en place des systèmes d'assurance qualité (SAQ) selon la norme ISO 9'001. Ceux-ci leur permettent de fixer les procédures de travail et les contrôles réguliers de leurs activités. Les systèmes d'assurance qualité peuvent être complétés par l'introduction d'un système de management environnemental (SME) selon la norme ISO 14'001, afin de réduire les impacts des activités des services publics sur l'environnement et la santé, de gérer efficacement les ressources, et de développer une meilleure transparence des coûts.

La **nouvelle gestion publique (NGP)** sous-entend que les communes et cantons doivent orienter l'organisation de l'administration vers un meilleur service au client (le citoyen) et procéder régulièrement au contrôle de l'efficacité des mesures appliquées. L'administration (comme n'importe quelle entreprise de services) offre des produits bon marché et de haute qualité. Les autorités définissent les buts à atteindre, les tâches à accomplir et les budgets correspondants. Ces derniers sont ensuite gérés de manière indépendante par l'administration qui rend des comptes à intervalles définis. La NGP influence "l'entreprise publique" aussi bien au niveau stratégique (politique) qu'au niveau de son organisation interne et de son fonctionnement. **La NGP donne lieu à un système de management du même ordre que les systèmes d'assurance qualité ou les systèmes de management environnemental.**

Malgré ces nouvelles orientations, les autorités sont souvent confrontées à la difficulté de coordonner ces différents instruments et d'assurer une certaine cohérence entre eux.

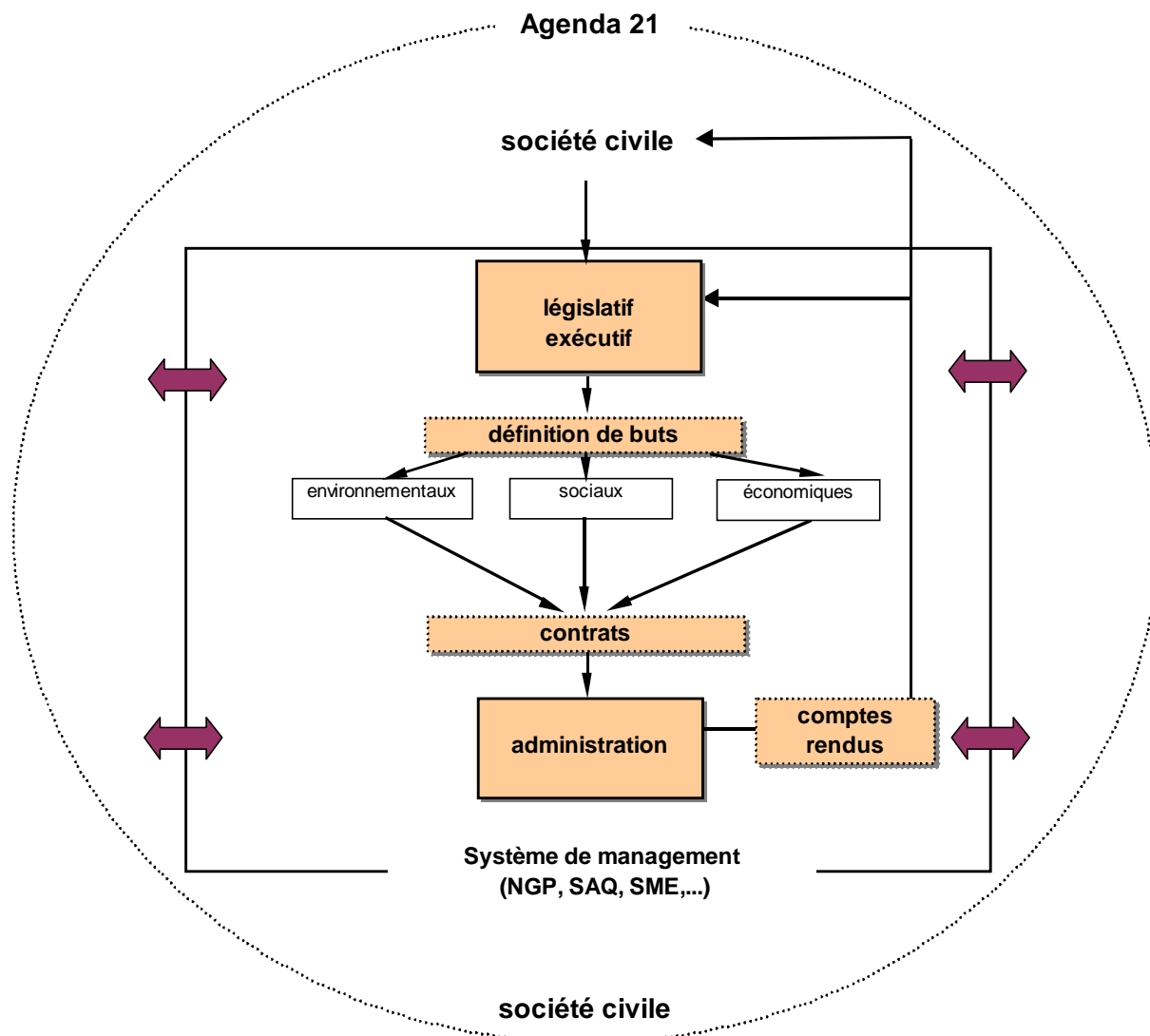
Conception et mise en place d'un système de management idéal

La nouvelle gestion publique peut être un instrument d'orientation de la politique communale selon les principes du développement durable.

Les municipalités peuvent initier un projet de conception d'un système de management adapté à leurs besoins. Celui-ci permettrait de mettre en place une structure organisée, périodiquement évaluée et améliorée, afin d'orienter les activités directes et indirectes de la fonction publique vers une meilleure prise en compte des principes du développement durable. Une fois le système appliqué, il ne permettrait pas seulement de définir, optimiser, contrôler le fonctionnement interne des services, mais pourrait aussi être un instrument de contrôle d'efficacité et du succès de la politique de développement durable selon l'Agenda 21.

CSD Ingénieurs Conseils SA

Une forme idéale d'un tel système de management pourrait être représentée comme suit :



Il est évident qu'un système de gestion permettant d'orienter les activités de la fonction publique vers une meilleure prise en compte des principes du développement durable intègre les aspects environnementaux, sociaux et économiques. Le législatif et l'exécutif définissent les priorités tenant compte de ces trois aspects. Ils fixent aussi les contrats de l'administration en fonction de ces priorités et accordent les budgets nécessaires pour leur réalisation. Ils contrôlent les buts atteints grâce aux comptes rendus réguliers de l'administration et fixent les nouveaux objectifs pour un intervalle de temps défini. Ce processus permet aux autorités et à l'administration d'améliorer en permanence la qualité des services rendus à la société civile.

Concrètement, un tel système de management pourrait comporter les éléments suivants : au niveau de l'exécutif et du législatif, le système d'assurance qualité gère le processus de définition des buts dans les domaines social, environnemental et économique. Au niveau de l'administration, le SAQ gère l'organisation et le fonctionnement interne des services.

La municipalité surveille l'impact direct de ses activités sur l'environnement grâce à un SME intégré au SAQ. Le SME est appliqué non seulement à l'administration mais aussi à l'exécution de la politique environnementale. Il permet ainsi d'évaluer et d'influencer les effets indirects de l'activité de la municipalité sur l'environnement, c'est-à-dire au niveau des prises de décisions politiques. Pour le processus d'Agenda 21, le SME et le SAQ sont des instruments intégrés de gestion et de planification.

CSD Ingénieurs Conseils SA

Des exemples

Certaines municipalités ont déjà débuté leur processus de réorganisation par l'élaboration et la mise en place d'un système de management. C'est le cas du Service des travaux publics de la ville d'Uster (ZH). Dans le cadre de la réforme de la fonction publique "OPTIMUS", ce service s'est fixé le but de structurer son organisation interne sur la base d'un système de management. Il a pour cela mandaté l'ingénieur de la ville et les bureaux de conseils Brandenberger+Ruosch SA et CSD SA. Son système de management intègre à présent les aspects d'assurance qualité (conformément à la norme ISO 9'001) et les aspects environnementaux (conformément à la norme ISO 14'001).

La ville de Vevey est en train de mettre en place un système de management global (SMG) pour le Service des espaces publics dans le cadre de son programme d'Agenda 21. Le SMG proposé ici s'inspire d'outils de certification tels que les SME, l'audit social (Social Accountability 8'000) et les SAQ¹.

Le canton de Genève s'apprête à mettre en œuvre un système de management environnemental sur l'ensemble de l'administration cantonale. Cette mesure est l'une des 21 actions proposées en annexe du rapport de synthèse sur l'Agenda 21 de Genève. Une certification ISO resterait un objectif selon les services. Il serait par contre possible de commencer par ceux qui ont déjà entamé une certification ISO 9'000 ou une accréditation analogue, ou par ceux qui sont particulièrement sensibilisés à l'environnement.

D'autres exemples de mise en place de SME ou autres systèmes de management peuvent être cités : les projets du canton de Zurich, de la ville de Zurich, de la ville de Berne ou de la commune d'Ittigen (BE).

Conclusion

Un système de management appliqué à la fonction publique est un instrument très efficace pour faire face à la diminution des budgets publics et appuyer le processus d'élaboration d'un Agenda 21. Un tel système permet d'optimiser les dépenses publiques, de se fixer des buts et de les atteindre. Il n'existe pas encore d'exemple d'un véritable instrument de gestion permettant une meilleure prise en compte des principes du développement durable par la fonction publique. A l'avenir, les systèmes de management existants (NGP, SAQ, SME) seront complétés (par exemple sur la base des nouvelles normes ISO 9'000 : 2'000 qui seront valables à partir du milieu de l'année 2'000) et permettront d'influencer le processus de décision politique au niveau du législatif et de l'exécutif en tenant compte des intérêts du domaine social, environnemental et économique. Ils fixeront le rôle et les devoirs des autorités face à l'administration et inversement. Ils définiront le mode de fonctionnement de l'administration, permettront une autocritique interne en fonction des aspects sociaux, environnementaux et économiques et s'orienteront vers une amélioration constante des services rendus par la prise en compte des besoins de la société civile.

¹ Selon le travail de mémoire de Mme M. Moser pour l'obtention du diplôme d'études post grades en ingénierie et management de l'environnement, "Étude d'un système de management communal pour Vevey, cohérent avec les principes du développement durable", octobre 1998

Les systèmes de management environnemental appliqués à la fonction publique

Dans l'économie privée, toujours plus d'entreprises entreprennent la démarche d'application de système de management environnemental selon la norme ISO 14'001. Une première étape consiste à **inventorier** et **quantifier les impacts de l'entreprise sur l'environnement** pour mettre en évidence les problèmes les plus urgents. Ce travail permet ensuite de définir le **programme environnemental** (planification dans le temps des buts à atteindre et des mesures correspondantes). Un bilan (annuel ou tous les deux, trois ans) permet de contrôler les résultats de leurs actions et de réactualiser le programme.

L'introduction d'un SME dans la fonction publique se réalise de manière similaire. Les activités internes et externes de l'Etat qui ont un impact sur l'environnement, sont analysées. Certains indicateurs (par exemple les émissions de CO₂) peuvent être définis de manière à pouvoir comparer les impacts de différentes activités entre différents services (par exemple l'émission de CO₂ en kg par habitant par année produite par les véhicules de nettoyage des routes, ou celle produite par une usine d'incinération des déchets). Cela permet ensuite de définir les priorités à considérer dans le processus de décision politique et à intégrer ensuite dans le programme environnemental du service concerné. D'autres types d'indicateurs devront aussi être pris en compte de manière indépendante sans permettre la comparaison entre les services (par exemple : le nombre d'espèces d'oiseaux en voie de disparition). L'importance accordée à tel ou tel aspect environnemental sera le résultat d'une évaluation et d'une pondération par le processus de décision politique de l'Etat.